

지역개발의 정치학적 고찰

김진호*

目次

I. 서론	1. 정책 선택의 정치
II. 지방자치시대의 지역개발의 모순	2. 한국 지역개발정책의 변화
III. 한국 지역개발 정책의 변화	IV. 지역개발 전략: 이론적 대안

I. 서론

지역개발에 대한 연구는 오늘날 산업화와 도시화가 추진되는 과정에서 지역간의 상대적 과대·과밀한 문제, 지역간의 투자 재원의 상대적 격차 문제, 지역간 생활수준의 차이 등으로 인해 심각한 사회적 갈등이 대두됨에 따라 국가 자원의 지리적 배분과 자원의 지역간 최적 이용 및 지역간 형평한 경제개발이 중요한 정책과제로 등장함에 따라 제기되었다.¹⁾ 그 동안 한국의 지역개발은 중앙정부의 경제성장 정책의 일환으로 추진되어 온 중앙집권화의 산물로서, 국가 계획의 지역화에 불과한 수준이었다. 그러나 지방자치시대에는 과거의 중앙정부 주도적인 개발 방식은 한계를 드러낼 것이며, 다른 한편으로는 지방자치단체의 독자적인 지역개발이 지나치리만큼 무분별하게 나타날 가능성도 배제하기 어렵다. 바로 여기에서 국가적 차원의 지역개발과 지방적 차원의 지역개발을 분리해야 할 필요가 나타난다.²⁾

중앙정부 주도의 지역개발 방식은 1900년대 중반의 서구국가나 1960~70년대의 한국과 같이 빠른 속도로 산업화해 가는 사회에서는 매우 효과적으로 작용했다. 산업화의 초기단계에서는 사회를 구성하는 계층이 단조롭고 지역적 불균형이 심화되어 있지 않아 대부분의 국민이 국가의 산업화정책에 동조하게 되며 경제발전이 사회의 모든 계층과 지역에 고

* 제주대학교 정치외교학과

1) 박병식, "지방자치단체의 지역개발 정책수단에 관한 연구," 『한국행정학보』, 제28권 제3호(1994년 가을), p. 959.

2) 지방자치 실무연구소, 『한국의 지방자치』(서울: 의암출판, 1995), p. 186.

른 이익을 가져다 줄 것이라고 믿었다. 그러나 사회가 더욱 다원화되고 소득계층이 분화되어짐에 따라 획일적 추진을 갈구했던 중앙정부 주도의 개발계획은 점점 효력을 상실하게 되었다. 변화된 여건 속에 지역주민들은 사회경제적 특성에 맞는 보다 다원적이고 민주적 개발모형을 요구하게 된다.

본격 지방자치제가 실시된 이후 지방자치법에 의해 설정된 지방자치의 기본구조는 외형적으로는 지방자치의 틀을 갖추었지만, 실제적으로는 자치입법권·자치행정권·자치조직권·자치재정권을 본질적으로 부인하는 중앙통치체제의 변형에 불과한 실정이다.³⁾ 이와 같이 지방자치의 공식적 제도차원에서 단체자치와 행정사무의 부분적 지방이양에 한정되는 접근을 '행정주의적' 지방자치라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 중앙정부는 생활자치와 주민자치의 슬로건을 전파하면서 지방자치가 중앙정치에 영향을 주지 않고 부정부패에 오염되지 않도록 순수하게 행정과 경제의 영역에 머물 것을 요구하고 있다. 또한 민간단체와 기업체들도 정치로서의 지방자치보다 행정과 경영으로서의 지방자치를 요구하기는 마찬가지이다.⁴⁾

그러나 지방자치를 행정과 경영의 영역에 한정하더라도 분권과 자치의 미확립 구조가 존재하는 한에서는 지방행정과 지방경영의 효율성이 결코 증진될 수 없을 것이다. 이 경우 만약 지방자치의 왜곡된 구조를 문제삼지 않고 지방행정에만 치중한다면 중앙정부가 단체장을 임명하고 지방의회를 인정하지 않았던 지난날의 하향식 행정과 별로 다를 바가 없게 될 것이다. 또한 자치단체가 주요 재정권과 인·허가권을 보유하지 못한 상태에서 중앙정부의 세세한 간섭을 받으면서 기역개발 계획을 수립하고 추진해야 한다면 자원을 절약하는 의미의 경영은 가능하겠지만 산출을 증가시키는 의미의 경영은 불가능하게 될 것이다. 이렇게 볼 때 지방자치는 본질적으로 정치의 영역과 절연될 수 없는 성격을 지니고 있음을 알 수 있다. 무엇보다도 지방자치는 중앙정부에 집중된 권력과 자원을 지방으로 분권화하고 분산화 한다는 점에서 정치적이다. 또한 지방에 존재하는 다양한 집단의 이해갈등을 민주적으로 조정하면서 지방 스스로 행정과 경영을 펼쳐 나간다는 자치의 측면에서도 정치적이다.⁵⁾ 그러나 지방자치가 지닌 정치적 성격의 보다 중요한 의미는 분권화와 분산화에 저항하는 중앙정부를 설득, 투쟁, 타협을 통해 변화시켜 국가개혁을 아래로부터 움직여서, 이와 함께 이미 그 효용성이 소진되고 있는 국가주도적 경제성장 모델을 지방주도적 발전모델로 전환해 나가는 데 있다. 주민에 다가서는 지방행정, 효율성을 증진하는 지방경영은 이와 같은 정치적 실천과의 연관 속에서 추구되어야 한다.⁶⁾

3) 이에 대한 상세한 실증적 논의는 김병준, 『한국지방자치론』(서울: 법문사, 1994), 제2편 2장.

4) 한국경제연구원, 『기업가형 지방경영』(1995).

5) 성경룡, "지방주도적 발전과 분권화 개혁의 추구: 민선 자치단체장의 역할에 관한 소고," 『한국정치학회보』, 29집 4호(1995), p. 348.

6) Ibid., pp. 348-349.

기존의 지역개발 정책들은 전국적인 국토개발체계에 입각하여 수립·집행되었고, 국가적인 산업이나 중요 기업들의 지원 차원에서 추진되었기 때문에 각 지역의 세부적인 실정이나 잠재적인 역량을 고려하지 않았고,⁷⁾ 또한 지역 자체적인 발전능력을 제고시키는 데는 큰 비중을 두지 않았다. 자치시대의 개막은 과거의 국가주도적 경제성장 모델이 초래한 심각한 지역불균형과 몰개성적 지역개발을 시정하고, 자치단체의 효율성과 창의성이 강조되는 세계화 시대에 접어들어 국가주도적 경제성장 모델이 지닌 내재적 한계를 극복할 수 있는 새로운 계기를 만들어 주고 있다.⁸⁾

II. 지방자치시대의 지역개발의 모순

그 동안 중앙정부의 지방도시 육성정책이 지역개발의 핵심적 전략이었던 시기에는 산업단지나 배후거주지 조성 등이 일반적인 지역개발 방식이었다. 그러나 최근 사회경제적 구조의 변화와 함께 지역의 역할이 변화됨에 따라 이 같은 방안은 더 이상 효과를 발휘하지 못하는 정책수단이라는 점이 드러나고 있다. 특히 지난 80년대 이후 시장경쟁이 치열해지고 산업구조가 전문화됨에 따라 종래의 기능주의에 입각한 산업입지정책의 한계가 더욱 분명하게 드러나게 되었다. 고부가산업이 수도권으로 집중하고 지방의 산업단지가 미분양 사태를 겪는 것 등은 새로운 유형의 비역불균형 현상으로서 이는 과거 1960~70년대 제조업 중심의 공업단지로 성장해 왔던 지방도시가 최근 중국과 동남아 같은 개발도상국의 기업유치 전략과 국내 노사갈등으로 인한 기업의 경영여건 악화 등으로 어려움을 겪는 것과 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 더불어 환경오염산업도 지역주민의 거센 반발과 노동인력의 제조업 기피현상도 전통산업의 낙후와 함께 지방도시의 쇠퇴를 부추기는 요인이 되고 있다.⁹⁾

미국의 정치학자 린드블롬(Charles Lindblom)은 1970년대 초 이미 종합개발계획이란 계획모형이 추구해 왔던 전체사회의 발전을 위한 포괄적 목표 설정이나 이를 실천하는 가치중립적 수단들의 강구가 현실적으로 불가능하다고 한다. 구체적인 이유로는 계획수립 과정에서 삶의 가치적·도덕적 논의를 필요로 하는 이념 설정 과정과 과학적 분석으로 최상의 시행수단을 찾는 계획 실행 과정이 서로 분리되어 작용하기보다는 상호 연계되어 작용하기 때문이다.¹⁰⁾ 부연하면, 다양한 이익집단의 이해갈등 속에서 계획가는 종합계획이라는 이름 하에 가치중립적 입장을 취하기보다는 특정 이익집단의 이익을 대변해야 하며 기술

7) 김기욱, 『중소도시 개발론』(서울: 대왕사, 1986), pp. 195-197.

8) 성경룡, op. cit., p. 348.

9) 박수영·이우배, "유연화·분권화 사회의 지역개발," 『지방연구』 창간호(1997), 경남개발연구원, pp. 16-17.

10) Charles E. Lindblom, "The Science of Muddling Through," A. Faludi, *A Reader in Planning Theory* (Oxford: Pergamon Press, 1973).

적 조연보다는 정치적 이해조정에 관여해야 하는 상황이 벌어진다.¹¹⁾ 따라서 종합개발계획이 제시하는 목적 설정과 수단 강구라는 이분법적 계획 모형은 현실적이지 못하며 적용에 한계가 있다.

한국의 지역개발정책을 보면 1982년부터 시행된 제2차 국토종합개발계획에서는 국토의 균형개발을 중요한 계획목표로 삼아 수립하였고, 1992년부터 시행된 제3차 국토종합개발계획에서도 지방의 집중 육성을 통한 국토균형발전의 추구, 효율적 국토이용체계의 확립을 통한 국제화·개방화에의 대처, 남북통일을 향한 단계적 국토기반의 육성에 기초를 두고 있다. 추진 방식에서는 중앙정부 하달방식을 지양하고 지방의 주력산업 육성을 통한 경쟁력 제고를 바탕으로 인구와 산업의 자발적인 지방 이전을 유도하도록 하였다.¹²⁾ 제2, 3차 국토종합개발계획이 표방하고 있는 중요한 정책 목표는 지역간의 균형발전을 들고 있으나 최근까지의 추진 결과는 대도시로 인구와 산업집중이 심화된 것으로 나타나고 있다. 이런 결과는 그 동안 추진되어 온 국토개발계획과 이에 입각한 지역개발정책들이 지역간 균형발전을 추진하지 못하였다는 것이다. 한국의 각 지역은 지역간에 경제적 격차가 심하고 지방자치단체의 재정적 능력이 취약한 상황이기 때문에 전국적인 차원에서 중앙정부의 지역균형개발정책들은 필요하다. 그러나 국가적으로 수립되는 지역개발정책들이 각 지역이 지닌 특성이나 자체적인 개발능력을 고려하지 못함으로써 지역이 지닌 잠재력과 장기적인 발전능력 축적에 한계를 갖고 있다. 이런 점에서 지방화시대에 적합한 지역 자체적인 지역개발정책들이 지방적 차원에서 재구성되어야 할 것이다.¹³⁾

지역개발정책은 한국에서 지난 60년대 이후 지속적인 경제중심적 개발정책으로 지역간의 불균형 현상이 심화됨에 따라 등장하였다. 지역간 불균형 현상은 자연자원의 차이, 사회간접자본의 차이, 교통망 구성상의 차이 등으로 자율적인 시장 메카니즘에 맡겨두면 더욱 악화되기 때문에 정부에 의한 개입이 요청된다.¹⁴⁾ 서구의 여러 국가들에서도 1950년대 이후 국가발전을 도모하기 위해 비효율적인 지역자원을 최적화 시키려는 지역개발정책을 수행해 왔다. 이러한 정책을 통해 이들 국가들은 지역간의 균형적 발전을 통한 경제적 안정과 지역간의 형평한 발전을 추구함에 따라 정치적·사회적 안정을 가져올 수 있었다.

중앙정부의 획일적이고 관료주의적인 경제발전정책이 한계에 다다른 시점에서 지방정부에 의한 지역실정에 맞는 분권적인 지역경제 발전정책의 필요성이 배가되고 있다. 중앙정

11) D. F. Mazziotti, "The Underlying Assumptions of Advocacy Planning: Pluralism and Reform." C. Paris, *Critical Reading in Planning Theory*(Oxford: Pergamon Press, 1982): F. F. Rabinovitz, *City Politics and Planning*(New York: Atherton Press, 1969).

12) 건설부, 『제3차 국토종합개발계획 해설』(1992).

13) 국토개발연구원, 『지역경제 활성화 방안 연구: 공업개발을 중심으로』(1986. 12): 김현민, "수도권 도시의 경제성장 분석: 도시 산업개발정책 방향 모색," 『한국행정학보』, 제27권 제2호(1993), pp. 359-380.

14) 황명찬, 『지역개발론』(서울: 법문사, 1992), p. 171.

부도 이러한 현실을 인정하고 1997년 5월 재정경제원이 주축이 되어 『지방중심의 경제활성화 전략』을 내놓고 있다. 대통령과 관계 장관, 광역자치단체장 등이 참석한 회의에서 결정된 이 정책은 종래 국가주도적인 발전의 한계를 지적하고 많은 선진국에서와 마찬가지로 한국도 지방중심의 기업유치나 기업육성정책을 추구하는 것을 제시하고 있다. 그 방안으로서 지방의 지역경제발전과 관련된 권한을 확대하고 인력을 지원하며 인센티브제도를 도입하고 관련 예산지원을 확대하는 것을 추진하고 있다.¹⁵⁾

지역개발정책¹⁶⁾은 분명히 장점과 함께 단점도 가지고 있다. 지역경제의 문제점을 정확히 진단하여 이에 맞는 정책을 구사할 수 있고 지방의 창의력과 의욕을 북돋울 수 있으며, 중앙의 관료주의적 간섭을 줄일 수 있고 보다 많은 정책적 실험의 기회도 될 수 있는 장점을 가지고 있다. 그러나 분권적인 경제발전 정책은 지역경제간의 연계를 무시한 정책으로 국가적인 비효율을 초래할 수도 있고, 지역간의 경쟁을 심화시켜 갈등을 유발하며, 지방간의 격차를 크게 할 수도 있다. 또 정치적 동기에 의한 무리한 정책으로 지역발전에 부담을 가져올 가능성도 많다는 단점이 있다.¹⁷⁾

Ⅲ. 한국 지역개발 정책의 변화

1. 정책 선택의 정치

대부분의 현대 민주국가들은 부(富)의 생산과 분배의 극대화에 국가의 정치경제적 목표를 두고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위한 전략의 선택 및 집행은 통상적으로 정부의 공공정책에 속한다. 그런데 국가의 정책은 시대의 변화나 기술의 변화, 경제발전 단계 등과

15) 재정경제원, 『지방중심의 경제활성화 전략』(재정경제원 보도자료, 1997. 5. 20).

16) 지역개발정책에는 네 가지가 있다. 첫째, 국가경제 성장정책의 효율적인 추진을 도모하는 것이다. 구체적인 수단으로는 소득과 경제성장의 극대화를 위한 지역간 생산요소의 재배분, 공간적 차원에서 사회적 편익의 극대화를 위한 인구와 산업의 재배치, 그리고 인플레이션 압력을 완화하기 위한 지역간 수요격차 감축을 들 수 있다. 대도시의 과밀·집중완화와 낙후지역의 개발잠재력 활용 등이 이에 해당한다. 둘째, 지역간 형평성의 증진이다. 구체적인 정책수단으로는 지역간 성장률의 균등화와 소득 및 취업기회의 균등화를 들 수 있으며, 낙후지역의 성장을 위한 지원과 보조가 있다. 셋째, 지역의 개발 잠재력 확대와 사회경제 조건의 개선이다. 구체적으로 지역 내 최적 성장의 달성, 지역 내 자원의 효율적 이용, 지역 내 다양한 부문간 자원의 효과적인 배분, 그리고 지역 내 혼잡, 환경오염 등 사회적 비용 감축을 들 수 있다. 대부분 지역적 차원에서의 지역정책 목표가 이에 해당한다. 넷째, 지역의 사회적·문화적 정체성 확보이다. 구체적으로 지역의 문화적 전통, 자율성 확보와 고유의 자연 환경적 자원보전 등을 의미한다. 최근 세계화 추세 속에서 지역주의의 대두와 함께 지역정책에서 지역의 문화와 정체성 보전과 강화 등 비경제적인 목표가 증시되고 있다.

17) 김석태, "지방정부 주도에 의한 지역경제 발전정책," 『한국행정논집』, 제10권 제2호(1998), p. 454.

같은 다양한 사회경제적 변화 요인들을 반영해야 하기 때문에 끊임없이 변화하게 마련이다. 특히 위기에 직면했을 경우—그것이 ‘성공의 위기’이든 ‘실패의 위기’이든¹⁸⁾—위기 극복을 위한 정부 차원의 해결책은 새로운 정책의 선택을 통해 마련되는 것이 일반적이다.

새로운 정책의 선택은 통상적으로 다양한 요인 및 행위자들의 개입에 의해서 다음과 같은 과정을 거쳐 이루어진다. 먼저 특정 정책이 사회경제적 구조의 변화를 적절하게 반영하지 못할 경우, 그 사회는 위기에 직면하게 되고 정책 담당자들의 정책에 대한 선호가 변화하여 기존 정책은 존폐의 기로에 서게 된다. 따라서 이 위기 속에서 과거의 정치경제적 성과(performance)에 대한 반성으로 그 동안 다양한 이익집단을 접합했던 이념 및 제도적 질서가 붕괴된다. 이에 따라 새로운 정책을 기초하고 입안된 후의 정책에 대한 정당화를 수행할 수 있는 여러 경쟁하는 정책이념(policy idea)¹⁹⁾이 등장하게 된다. 이 가운데 하나의 정책이념이 선택되면서 이 이념을 정교화 할 수 있는 정책연합이 형성된다. 정책연합을 형성하는 주체들은 기존의 제도적 질서를 대체할 새로운 제도적 질서를 고안한다. 이를 구체화하기 위해 이 주체들은 정책 입안에 필요한 구체적인 신념을 생산하고, 다양한 경로를 거쳐 각 행위자들도 공유하게 만든다. 이 공유된 신념에 기초하여 행위자들은 자신들의 이익을 재 정의한다. 이 이익들은 지배적 행위자들이 다수의 행위자들을 포섭하기 위해 수행하는 정책을 통해 접합되는데, 그 결과 새로운 정책이 산출된다.

이상과 같은 새로운 정책의 선택, 즉 정책변화의 과정을 보다 단순화시켜보면, 정책결정자들의 새로운 ‘정책이념’, 그것을 둘러싼 정치가와 정부관료들, 그리고 기업들의 ‘이해관계’, 새로운 정책이 안정적이고 지속적으로 작동하기 위한 ‘제도’ 형성이라는 3가지 변수의 상호작용을 통해 이루어진다.²⁰⁾ 따라서 정책변화는 정책이념·이해관계·제도라는 3가지

- 18) 한국은 국가주도에 의한 급속한 성장전략에 따라 불균형 성장 이론과 성장거점 이론에 기초한 수출주도 산업화 전략을 채택했다. 그러나 이러한 전략은 국가의 총량적인 경제적 성과를 극대화하는 데는 성공했지만, 지역간 불균형 성장으로 인한 ‘(지역)통합의 위기’를 낳아, ‘성공의 위기’에 직면해 있다. 따라서 지역간 발전 격차의 시정을 위한 정책변화 압력에 직면하게 되었다. 반면 동국권 국가들이나 중국의 경우에는 국가주도 성장전략이 저성장과 ‘발전의 위기’의 원인이 되면서, 그에 대한 대안으로 민주적 체제로의 전환이나 자유시장경제를 채택하고, 새로운 정책 변화의 기틀을 마련하고 있다.
- 19) 정책이념은 정책 하위체계와 밀접히 연결된 하나의 지적 구성물 또는 구성원들에 의해 보유하고 있는 일련의 사고(ideas)로서, 구체적으로 경제정책과 관련시켜 볼 때 케인즈주의나 통화주의 등을 예로 들 수 있다. Peter A. Hall, *The Political Power of Economic Ideas: Keynesinism across Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1989). 정책이념은 정책 행위자의 관계나 그들의 행위를 형성하는 중요한 요소로서 특정 정책영역의 구성원들이 공유하고 있는 공통적인 인식과 생각을 반영한다고 할 수 있다.
- 20) 이러한 접근방법에 대해서는 Judith Golestein & Robert O. Keohane, “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework.” Judith Golestein & Robert O. Keohane(eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*(Ithaca: Cornell University Press, 1993)을 참조할 것. 공공정책의 변화를 정책이념·이해관계·제도라는 3가지 변수를 통해 분석한 국내 논문으로는 구갑우, 앞의 논문; 최병선, “규제완화의 정치: 사상, 이해관계, 제도의 역할,” 진창수(편), 『규제완화의 정치:

변수 각각의 역할과 상호작용에 의해 나타난다고 할 수 있다.

그런데 이러한 3가지 변수 각각의 역할과 상호작용에서 특히 주목해야 할 것은 새로운 정책의 선택에는 사회경제적 변화와 당면한 위기에 대처하기 위한 경제적 합리성만을 고려하는 것이 아니라, 경우에 따라서는 정치적 합리성이 보다 중요한 준거가 될 수도 있다는 점이다. 정책선택에는 최고 정책결정자인 대통령의 리더십, 정책이념, 정책선택이 작용하고, 관료들간의 관료정치, 집권 여당과 지배연합의 정치적 이해관계도 개입되기 때문이다. 뿐만 아니라 새로운 정책은 통상적으로 법제화를 통해 완결되기 때문에 정치가들의 영향력을 고려하지 않을 수 없는 것이다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보자.

우선 '정책이념'의 선택은 시대적 조류를 반영하는 경우가 많지만, 보다 중요한 것은 최고 정책결정권자의 선호이다. 즉 대통령과 그의 정책 보좌진들이 어떤 정책이념을 선호하느냐가 정책변화의 방향을 결정한다는 것이다. 예컨대 3, 4공화국의 정책이념이라고 할 수 있는 국가의 경제에 대한 적극적 개입을 통한 경제성장이나, 5공화국의 경제자유화와 안정화, 김영삼 정부의 세계화 등은 일면 시대적 조류를 반영하고 있는 면도 있지만, 최고결정권자들의 선호가 그렇기 때문에 한 시대의 정책이념으로 자리잡게 된 것이라고 할 수 있다.²¹⁾

다음으로 정책변화에 개입되는 '이해관계'는 그 자체가 하나의 정치과정이라고 할만큼 정치의 속성을 고스란히 간직하고 있다. 특정 정책이 변화할 경우, 그 동안 기존정책으로부터 수혜를 받아오던 집단과 그렇지 못한 집단간의 갈등이 격화되고, 또 자신들의 이익을 정책에 반영시키기 위해 치열한 로비활동을 전개한다. 이들 집단들의 로비활동 대상은 정책변화에 영향을 미칠 수 있는 정부 관료나 국회의원, 심지어 대통령까지도 예외일 수 없고, 이런 과정에서 현실 정치의 본질이 그대로 나타나게 된다. 즉 기득권 세력들은 정치권력의 유지 및 확대를 위해 지지세력에 이익이 될 수 있는 방향으로 정책을 변화시켜 갈 것이고, 반대세력들은 기득권세력들의 정책변화 방향의 불합리한 점, 예컨대 비민주적이라든가 특정계층에게만 혜택이 돌아가는 불균형한 정책이라는 점을 부각시키며 정책반대연합을 구축할 것이기 때문이다.

마지막으로 새로운 정책이 법제화를 통해 완결되는 마지막 과정인 새로운 '제도'의 형성에서도 정치가 작용하는 것은 마찬가지이다. 새로운 정책의 법제화는 의회에서 이루어지게 되기 때문에 정파들간의 정치갈등이 첨예하게 대립되고 그것이 타협의 과정을 거쳐 새로운 정책으로 입안되는 과정에서 정치의 본질이 가장 잘 나타난다고 할 수 있다.

비교연구』(성남: 세종연구소, 1998).

21) 박정화 대통령이 정권의 정통성이 박약한 것을 회색시키기 위해 경제발전을 정권의 최고 목표로 설정하고 국가주도적 경제발전 전략과 경제우선주의를 제창했던 것이나, 전두환 대통령의 이전 정권과의 차별성을 염두에 두면서 신자유주의적 개혁, 즉 경제자유화 및 안정화 시책을 했던 것, 그리고 김영삼 대통령이 집권 초기 안정화시책의 필요성에도 불구하고 '신경제' 구상하에 팽창정책을 전개한 것 등이 그 사례에 해당될 수 있다.

정책선택과 '정치'는 불가분의 관계로서, 이는 비교적 정치학과 행정학 분야의 고전적 명제에 속한다. 다음의 인용문은 이를 간결하게 설명하여 주고 있다.

“경제위기, 정책논쟁, 정치적 실천은 분명히 어떤 방식으로든 서로 연결되어 있다. 경제위기는 정책논쟁과 정치적 논란을 불러일으킨다. 이런 갈등 속에서 정책이 나오고, 정책은 그것이 혁신적이든 전통적이든 정치를 필요로 한다. 즉 경제위기에 대한 대응은 정치적 지지를 필요로 한다는 것이다. 따라서 정책선택을 이해하기 위해서는 그것을 낳은 정치를 이해해야 한다.”²²⁾

이상적으로 볼 때 정책선택의 준거는 분명히 공공의 이익이다. 그러나 실제 정책과정(policy process)에서는 정치권력의 유지 및 확대를 위한 정치연합의 구축을 위해, 지지세력을 보상해주고 반대세력을 견제하는 동시에 중간적 입장을 취하는 세력을 회유·포섭할 수 있는 방향으로 이루어지는 경우가 많다.²³⁾ 따라서 정책변화의 동기가 사회경제적 변화와 위기 대처에 있고, 그 때문에 정책선택의 준거 또한 경제적 합리성이 중요하게 고려되지만, 정책결정 과정에서 정치의 개입이 불가피하고 그러한 개입으로 인해 오히려 정치적 합리성을 더 중요하게 고려하는 경우가 많기 때문에, 결국 정책선택은, '정치'의 문제로 환원될 수 있는 것이다.²⁴⁾

2. 한국 지역개발정책의 변화

한국에서 지역개발이 정책적 관심의 대상이 된 것은 산업화의 추진과 역사적 궤를 같이 한다. 그러나 지역개발이 출발부터 주체와 목표 면에서 지역적이었던 것은 아니다. 초기 지역개발은 국가적 차원에서 경제성장을 효과적으로 달성하기 위해 산업간 및 지역간 자원 배분을 변경시키고 특정 지역에 대해 사회간접자본을 조성하는 등의 형태로 산업정책의 하위부문으로 추진되어 왔다. 최근까지도 지역개발정책은 중앙정부가 주도하는 거시적인

22) Peter A. Gourevitch, *Politics in Hard Times: Comparative Reponse to International Economic Crisis* (Ithaca: Dornell University Press, 1986), p. 19.

23) Robert Bates, *Markets and States in Tropical Africa*(Berkely: University of Berkely Press, 1981). 이러한 주장은 정치가와 그들을 지지하는 사회세력간의 연합관계에 따라 정책이 선택되어 진다는 정치적 연합이론으로 분류된다. Peter A. Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*(Cambridge: Polity Press, 1986), pp. 12-13.

24) 특정한 정책이 정치의 산물이라는 주장에 대해서는 문정인, “한국 정치경제의 제도론적 조망과 평가,” 한홍수(편), 『한국정치동태론』(서울: 오름, 1996): 문정인(편), 『민주화시대의 정부와 기업』(서울: 오름, 1998): Robert Bates, *Markets and States in Tropical Africa*(Berkely: University of Berkely Press, 1981): Peter A. Gourevitch, *Politics in Hard Times: Comparative Reponse to International Economic Crisis*(Ithaca: Dornell University Press, 1986) 등을 참조할 것.

국가발전 전략, 즉 경제개발계획과 국토종합개발계획의 테두리 내에서 수립·집행되어 왔다.²⁵⁾ 즉 지역개발정책은 독자적인 정책 영역으로서가 아니라 경제정책과 연관된 국가의 총체적 지역계획의 일환이었으며, 경제개발을 공간적인 측면에서 보조해 주기 위한 목적에서 중앙정부 주도로 수행되어 왔다.²⁶⁾ 이러한 사실은 경제개발계획이 60년대 초 이후부터 시행되어 온 반면, 국토종합개발계획은 약 10년 뒤인 1970년대에 들어와서야 시작되었다는 데서 확인할 수 있다. 즉 지역개발계획은 경제개발계획 하에서 이미 짜여진 틀을 보완하는 방향에서 접근하였음을 알 수 있다.

한국의 거시적 국가발전 전략은, 국가가 산업화를 주도해 오면서 거기서 파생된 갈등과 위기를 타개하기 위해 약 10년을 주기로 그 전략을 달리해 왔다. 지역개발 정책도 이러한 국가의 거시적 계획에 의거해 정책목표 및 전략을 매 10년 단위로 변화되어 왔다. 이러한 국가계획과 지역계획간의 엄격한 정책 위계구조(policy hierarchy)는 중앙집권적 권력구조를 반영한 것이고, 이 때문에 지역개발정책은 독자적인 정책 영역으로 발전되지 못한 것이다. 이러한 맥락에서 한국 지역개발정책의 변화는 거시적인 국가발전 전략의 변화 속에서 살펴보아야 한다.

1) 1960~70년대 지역개발정책: 경제성장 촉진

1960~70년대 동안 한국의 경제정책은 국내외적 여건 변화와 정치적 고려에 의해 두 차례의 큰 변화를 겪었다. 1960년대 중반의 변화가 '수입대체 산업화 정책'으로부터 '수출지향 성장정책'으로의 변화였다면, 1970년대 중반의 변화는 '경공업 위주의 수출정책'에서 '중화학공업화 육성정책'으로 변화였다. 그러나 이러한 정책 변화에도 불구하고 국가주도적 성장이라는 정책 이념은 변함없이 지속되었다. 국가주도적 성장전략의 핵심은 '국가'에 있다. 경제개발계획이 처음 시행되면서 개발에 필요한 민간부문의 자본이 상대적으로 부족했던 탓에 국가가 경제의 주요 부문을 직접 통제하거나 직접 생산을 담당하는 강력한 시장개입을 시도하였다. 이 당시 한국의 국가는 중상주의에 입각한 경제발전이라는 국가목표와 이를 실현시키기 위한 권위주의적 통치능력을 가진 강력한 국가,²⁷⁾ 즉 발전국가(developmental state)²⁸⁾였기 때문에 국가 주도에 의한 흔들림 없는 성장정책이 가능했던 것이다.

25) 임정덕·최병호, 『지방화 시대의 지역산업정책』(서울: 비봉출판사, 1996), p. 54. 한국의 지역정책은 경제정책 및 산업정책의 부산물에 지나지 않았으며 결과 지역정책이 경제정책속에 통합되지 못하였다고 한다. 최상철, "경제정책과 지역정책의 효율적 연계방향," 『환경논총』, 제28권(1991), 서울대학교 환경대학원, p. 105.

26) 임정덕·최병호, 앞의 책, p. 58.

27) 강력한 국가는 국가 능력(state capacity)의 정도를 의미하는 것으로, 효율성과 효과성 있는 결과를 창출하는 능력을 의미한다. 최장집, 『한국민주주의의 조건과 전망』(서울: 나남, 1996), p. 160.

28) 개발국가는 존슨이 일본의 경제발전을 연구하면서 자본주의 개발국가(capitalist development state) 개념을 도입하여 사용하면서 동아시아 국가들의 국가성격을 나타내는 용어로 일반화되었다. 존슨에

〈표 2〉 지역개발 정책의 시대별 구분

구 분	1960~1970년대	1980년대	1990년대
정책 목표	경제성장 촉진	지역간 불균형 해소	국가 및 지방경쟁력 강화
공간 전략	상대적 우위 지역 집중형 거점 개발	지방 대도시, 중심 도시 위주 분산형 거점 개발	대규모 집적경제 구축 지방 광역권 개발
투자 기준	효율성	형평성	효율성과 형평성
계획적 특성	특정지역 개발	지역균형 개발	광역거점 개발

자료: 김용웅·차미숙, 『지역개발정책의 이론과 실제』(서울: 국토개발연구원, 1998), p. 270.

이 시기의 이러한 정책의 채택은 경제적 효율성 차원에서 경제성장의 달성을 위한 것이었고, 지역개발정책도 그 하위 정책으로서 경제성장을 촉진시키는 수단에 다름 아니었다. 그렇기 때문에 경제개발계획과 밀접한 연계 하에 개발효과가 큰 지역에 재원을 집중적으로 투자하는 불균형 지역개발 전략을 채택하게 된 것이다. 그런데 여기에서 또 한 가지 주목해야 할 것은 그러한 정책 선택에 정치적 요인이 작용했다는 점이다.

1960~70년대의 경제성장을 견인했던 박정희 정부는 경제를 정치에 우선 시하는 정책을 추구했다. 그 이유는 경제발전이 민주주의 원칙을 파기한 박정희 정권의 정치적 정당성을 확보해 줄 수 있는 중요한 수단이었고 북한과의 체제 경쟁의 의미도 지니고 있었기 때문이다.²⁹⁾ 따라서 박정희 정부는 경제발전을 통한 조국근대화라는 국민통합의 목표를 국가 정당성의 원리로 삼고, 기업과 노동자들의 이익을 국가가 주도하는 경제발전 계획에 확실하게 종속시키기 위해 이승만 정권 당시의 부정축재 사건 처리, 1961년 시중은행의 국영화와 엄격한 외환통제, 그리고 노동조합과 급진적인 개혁집단들에 대한 통제 등의 조치들을 취했다. 이러한 조치들을 통해 사회에 대한 국가의 자율성과 경제발전을 위한 국가의 능력을 확보함으로써 정치적 영향력과 사회적 압력으로부터 경제 영역을 보호할 수 있게 되었다. 따라서 경제정책의 선택 및 집행과 연관된 이해관계의 갈등은 거의 없었다고 할 수 있다.

1960~70년대의 지역개발정책은 산업입지 기반의 확충을 통하여 국가의 경제성장을 촉진하는 데 목표를 두고, 산업발전을 위한 물적 기반을 보다 효율적으로 공급하기 위하여 투자를 공간적으로 집중하는 집중개발 및 특정지역개발 전략을 채택하였다. 산업화 초기 단계에서는 투자 재원의 부족에 따른 투자의 효율성 증대가 가장 중요한 정책적 판단기준이 되기 때문에, 지역개발 투자를 전국적으로 분산하기보다는 국토개발의 잠재력이 높은 지역에 집중적으로 투자하는 전략을 채택하였던 것이다.³⁰⁾

의하면, 개발국가는 국가가 사회의 다른 부분에 대하여 상대적 자율성을 유지하고, 자원 배분에 깊숙히 개입하며, 기업의 투자결정에도 관여하는 경우를 지칭하고 있다. Chalmers Johnson, *MITI and Japanese Miracle*(Berkeley: University of California Press, 1984), pp. 18-26.

29) 박명규, "20세기 한국의 역사적 성취와 한계," 『창작과 비평』, 통권 100호(1998), p. 42.

30) 김용웅·차미숙, 『지역개발정책의 이론과 실제』(서울: 국토개발연구원, 1998), p. 270.

이 기간 중에는 국가 경제성장과 산업화를 촉진하는 데 직접적으로 기여할 수 있는 산업단지, 고속도로, 다목적댐 등 국가적 차원의 간선시설의 확충 등 대규모 물적 시설 개선을 위한 투자에 치중하였다. 이렇게 착공 또는 건설된 대규모 사회간접시설은 우리 나라 물적 시설기반 구축의 기반이 되었다. 이 시기에 지역개발 사업을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 1963년 국토종합건설계획법을 제정하였고, 수출산업의 육성과 공단조성 등 개별적인 사업추진을 위한 제도적 장치가 마련되었다.

이러한 지역개발 정책의 결과, 경공업화를 추진했던 1960년대에는 주로 수도권과 영남의 일부 대도시(부산, 대구) 지역을 중심으로 발전이 이루어졌다. 1970년대에는 제1차 국토종합개발계획(1972)이 수립되면서 지역개발을 위한 지역정책과 개발모형이 제시되기 시작했다. 중화학공업 중심의 산업구조 고도화와 그 양적 팽창을 효과적으로 뒷받침하기 위하여 개발잠재력이 높은 지역을 거점으로 선정하여 사회간접자본을 집중적으로 조성시켰다.

그러나 지역 자체 개발을 위한 투자는 전반적으로 부족하였고 도시 팽창에 대한 체계적인 대책이 없었기 때문에 대도시들은 단순히 물리적 팽창만을 거듭하였으며, 이는 지역간 불균형의 출발점이 되었다. 그 결과 상대적으로 입지여건이 양호했던 동남해안 지역에 생산재를 주로 담당하는 대규모 공업단지가 들어서면서, 소비재를 주로 생산하는 수도권 및 대도시(부산, 대구 등)와 공간분업(spatial division of labor)이 이루어졌다. 결과적으로 경제성장에만 초점을 맞춘 지역개발정책은 경제성장이라는 목표를 효율적으로 달성하는 데는 기여할 수 있었지만, 지역개발의 양극화(수도권-동남권) 현상과 지역간 형평성의 문제를 야기하는 문제 지역³¹⁾의 발생을 방기(放棄)하는 결과를 낳았다.

거시적 수준에서 한국의 지역간 불균형 발전은 산업화 전략에 따른 지역개발 과정에서 주요 사회적 자원과 이를 관리하고 통제하기 위한 사회적 기능을 불균등하게 배치 또는 분배했기 때문에 나타난 결과이다. 이와 같은 사실은 중앙정부가 사회경제적 자원의 분배 기능을 독점적으로 통제했고, 지방정부는 그러한 기능으로부터 거의 배제되었다는 것을 의미한다.³²⁾ 따라서 지역간 불균형 발전은 국가주도의 경제발전 전략과 그에 따른 지역정책의 산물이라고 이해할 수 있는 것이다.³³⁾

31) 불균형 성장 전략에 의한 초기 산업화 과정에서 생겨나는 문제 지역들에는, 도시 및 산업발전 과정에 적절히 참여하지 못한 '저개발 지역', 국가의 자원배분으로부터 배제되면서 경기침체를 겪고 산업구조의 적절한 전환이 이루어지지 못한 '쇠퇴지역', 그리고 최적 규모보다 훨씬 큰 규모로 과대성장한 '과밀지역' 등이 있다. A. Kuklinski, "Regional Development, Regional Policies and Regional Planning," A. Kuklinski(ed.), *Regional Disaggregation of National Policies and Plans*, 1-17(Moutan: Paris, 1975), pp. 1-2; 김용웅·차미숙, 앞의 책, p. 31에서 재인용.

32) 김영정, "한국 지역발전의 실태비교," 성경룡(외), 『지방자치와 지역발전』(서울: 민음사, 1997), pp. 367-368 참고.

33) 정기화(외), 『지역경제와 지역산업구조의 개편방향』(서울: 집문당, 1998), pp. 23-25; 김왕배, "자본주의 산업구조의 변화와 지역공간의 구조화," 성경룡(외), 앞의 책, pp. 219-231; 임정덕·최병호, 앞의 책, pp. 54-65 참조.

2) 1980년대 지역개발정책: 지역간 불균형 해소

1970년대 후반의 중화학공업 육성을 통한 산업화 추진 및 팽창주의적 경제정책은 1980년대 경제위기의 씨앗이 되었다. 유신체제로부터 경제적 위기 상황을 고스란히 물려받은 전두환 정부의 가장 시급한 정치적 과제는 경제의 안정화였다.³⁴⁾ 이러한 상황은, 전두환 정부가 정통성이 취약한 체제의 유지를 위해 경제를 희생시켜야 했다는 점에서 과거 박정희 정부의 경제발전을 통한 정통성의 위기 극복과 일맥상통하는 면이 있다. 그러나 과거 정부의 해법이 케인즈적 팽창주의(Keynsian expansionism)였다면, 전두환 정부의 해법은 신자유주의적 경제개혁이었다. 경제안정화를 통한 단기적인 경제적응과 산업재조정, 금융자유화, 무역개방, 국가-시장 역할의 재정립을 통한 경제의 구조적 변화를 목표로 하였던 것이다.³⁵⁾

그런데 이러한 변화는 국가의 정책이념의 전환에 다름 아니다. 지속적인 경제성장으로 절대빈곤이 어느 정도 해소되고, 산업기반이 정착단계에 이르면서 국가의 목표도 경제성장 위주에서 사회개발의 상대적 증시로 전환된 것이다. 뿐만 아니라 불균형 성장 전략에서 초래된 지역간 개발 격차에 대한 사회적 관심이 증대하면서 능률과 형평이 국가의 정책이념으로 자리잡게 되었다. 전두환 정부의 정책이념이 과거 정권과 상반되는 성격을 보인 이유는 아마도 2가지 이유 때문일 것이다. 그 하나는 당시 새로운 경제정책 패러다임으로서 출현한 신자유주의 사조에 대한 적극적 수용 때문이었고, 다른 하나는 과거 정부의 국가주도적인 중화학 부문 투자의 실패에 대한 경제적 반성과 과거 정권과의 차별성을 두려는 정치적 의도가 작용했다는 점이다.

그런데 거시적인 정책이념면에서 보면 박정희 정부와의 정책적 차별성이 두드러지지만, 정책과정의 제도적 특성 면에서 보면 크게 다르지 않다. 신 군부의 준 혁명적 지도력과 개혁에 대한 과감한 접근, 행정부 지배적 정치체제, 정책결정 과정의 사회적 압력으로부터의 차단 등은 과거 권위주의 통치 양식을 그대로 전수 받고 있다.³⁶⁾ 단지 다르다면, 박정희 정부하의 케인즈적 팽창주의(Keynsian expansionism) 논리를 부정하는 신기술관료 집단의 등장인데, 이는 과거 발전국가의 주요 특성인 중상주의 경제모델의 포기를 의미하기 때문에 박정희 정부의 국가 성격과는 다른 특성이라고 할 수 있다. 이러한 특성은 경제개발계획에 그대로 반영되었다. 제5차 경제개발 5개년 계획(1982~86)부터 정부의 선별적 지원

34) 전두환 정부는 과거 정부의 대외지향적 고도성장의 후유증으로 나타난 만성적 인플레이션과 외채문제의 해결, 그리고 중화학공업 부문의 과잉투자로 인한 파생된 문제점들을 시정하기 위한 중화학공업의 구조조정이 당면한 경제적 과제였다. 그러나 전두환 정부가 출범하던 당시인 1980년 한국경제는 경제성장률 -5.5%, 경상수지 적자 55억\$, 외채 340억\$로 최악의 상태였으며, 인플레이션은 25%를 훨씬 상회하고 있었다. 김용철·문정인, "한국의 경제발전과 민주화의 경험: 정치경제의 역설적 순환," 『사회과학논집』, 제26권(1995), 연세대 사회과학연구소, pp. 124-125 참조.

35) 김용철·문정인, 앞의 글, p. 125.

36) 김용철·문정인, 앞의 글, p. 126 참조.

방식에 의한 직접적 시장개입이 완화되고, 민간경제 활동에 대한 방향 제시 및 각종 유인 제도를 활용한 산업중립적인 기능별 지원제도로 전환하였다. 또한 5개년 계획에는 지역사회의 균형발전을 목표로 삼으면서 효율성뿐만 아니라 형평성도 동시에 추구하려는 정책적 시도를 볼 수 있다.

1980년대의 지역개발정책의 목표는 지역격차 해소와 지역 균형개발이고, 지역개발 전략은 수도권을 제외한 전국 모든 지역의 발전을 촉진하는 전략을 채택하였다. 다만, 투자의 효율성을 높이기 위하여 지방 대도시를 중심으로 한 분산화 된 집중화 전략을 활용하였다. 이 시기의 지역개발정책은 제2차 국토종합개발계획(1982~91)에 따라 수도권의 성장억제와 지역경제권의 육성을 통한 지역 불균형을 시정하고, 지방의 자생적인 경제기반을 구축하기 위한 전략으로 지방의 성장거점 도시를 집중적으로 육성하는 분산적 집중개발 및 성장거점 개발전략을 채택하였다.³⁷⁾ 그리고 성장거점 도시의 지나친 팽창에 대한 보완책으로 인구의 자율적인 지방정착 기반 조성을 위하여 지역생활권의 조성을 제시하였다. 지역균형개발 정책의 실현을 위해 지방 및 농공단지 조성, 낙후지역을 중심으로 한 특정지역 개발, 그리고 지역의 개발잠재력 확대를 위한 사회간접시설의 확충과 도시개발, 관광단지 조성 등 지역개발사업을 추진하였다. 이는 궁극적으로 국토의 균형개발을 추구하는 지역개발정책이라고 할 수 있다.

그러나 의도했던 바와는 달리, 수도권 집중 현상은 더욱 심해졌고 사회 각 부문간 불균형이 심화됨으로써 사회전반에 걸쳐 심각한 문제를 초래하였다. 또한 내놓을 수 없는 것은 급속한 환경의 파괴로 초래된 각종 문제점들이다. 이는 과거 성장중심적 정책의 후유증이 누적된 결과이며 이 시기에 이르러 환경파괴는 더욱 급속히 진행되었다.

3) 1990년대 지역개발정책: 국가 및 지방경쟁력 강화

1990년대의 경제정책에 영향을 미친 가장 큰 변수는 민주화와 세계화(globalization)이다. 우선 1987년 이후의 민주화로 발전국가의 정치적 기초인 권위주의적 통치방식이 해체되면서 민주적인 정치제도들이 도입되었고, 또 전례 없는 시민사회의 팽창을 경험하게 되었다. 이에 따라 주기적인 선거와 여론이 정책 운용의 중요한 변수가 됨으로써 정책결정은 더 이상 사회적 압력으로부터 차단될 수 없었다. 세계화는 국내시장의 개방과 산업육성 및 지원정책 제한 등과 같은 글로벌 스탠더드를 요구한다. 이로 인해 그 동안 발전국가의 기저

37) 이러한 전략을 채택하게 된 직접적인 배경은 다음과 같다. 1980년대 중반 이후부터 저임금과 단순 조립가공의 대량생산체계를 기반으로 하던 한국 경제는 선진국의 신보호무역정책과 후발산업국가의 경쟁 진입으로 인해 새로운 국면을 맞게 되었다. 따라서 후발산업국가와의 비교우위에서 뒤떨어지는 사양산업은 대폭 정리하고, 기술혁신과 산업능률의 향상을 통해 중화학공업에서 일부 첨단 하이테크 부문과 같은 지식 및 정보집약산업으로의 구조전환을 시도함으로써, 지방 중심도시를 거점으로 하는 광역개발에 주안점을 두기 시작했다.

를 형성해 온 증상주의적 정책 운용은 더 이상 가능하지 않게 되었고, 자유화, 규제완화, 합리화 등을 그 핵심으로 하는 신자유주의적 경제정책을 추진할 수밖에 없게 되었다.

그런데 민주화와 세계화는 반듯이 상호보완적인 관계가 아니라, 이데올로기적 또는 권력 구조적 측면에서 모순적인 역학구조를 배태할 수도 있다. 민주화는 분배와 복지를 향한 개혁을 국정지표로 삼게 했던 반면, 세계화는 지속적인 성장과 국제경쟁력의 강화를 지향하는 것이었다. 민주화는 시민사회의 팽창과 공익집단 및 진보적 사회집단의 영향력을 강화시킨 반면, 세계화는 자유화·규제완화·합리화와 관련된 제도개혁에 의해 사적 부문, 특히 대기업들의 정치·경제적 지평을 확대해 주었다.³⁸⁾ 결국 세계화는 효율성과 무한경쟁 및 규제완화를 요구하는 반면, 민주화는 분배의 형평성 제고와 경영 투명성 등을 요구하고 있다.³⁹⁾

민주화와 세계화의 영향이 본격화된 1990년대의 경제정책은 과거의 개발방식에 대한 한계를 극복하면서 개방화, 자율화 및 민주화의 시대적 흐름에 대응하기 위해 경제자유화를 기조로 민간 주도적인 경제체제 구축을 통해 국가경쟁력 강화를 목표로 하고 있다. 따라서 정부규제 완화, 민간부문의 경쟁력 강화가 주요 정책과제로 등장하였다. 즉 1990년대의 정책이념은 국경 없는 무한 경쟁 시대에 국가경쟁력 제고를 목표로 하는 신자유주의라고 할 수 있다.

지역개발정책도 이러한 경향을 반영하여 지역경제의 경쟁력 제고를 목표로, 지방분산형 국토구조, 수도권 억제와 지역균형개발을 위한 신 산업지대 형성에 초점을 두고 있다. 이를 위해 지방의 대규모 집적 경제기반을 구축하여 모든 지역이 자율적인 경제기반을 갖추는 광역개발 전략을 추진하고 있다. 이는 대내적으로 수도권과 경쟁할 수 있는 지방의 대응거점(counter-magnet)을 형성하고, 대외적으로 세계경제와의 통합을 증진하는 협력체제의 구축과 경쟁체제를 갖추는 데 목적이 있다. 이러한 전략은 모든 지역을 평준화한다는 획일적이고 경직된 균형개발 논리를 극복하고 세계화·지방화 등 급변하는 새로운 여건에 능동적으로 적응해 나가면서 국토의 균형발전을 도모한다는 차원에서 1980년대의 균형개발정책과는 구분된다.⁴⁰⁾

지역개발 정책의 기초가 되는 제3차 국토종합개발계획의 기본 목표는 국토공간의 형평성과 국토이용의 효율성을 동시에 추구하며 국민생활환경의 개선을 통해 삶의 질을 향상시킨다는 것이다. 이러한 목표들을 달성하기 위하여 종래의 수도권 집중의 억제, 신 산업지대

38) 문정인, “한국의 민주화, 세계화, 정부-기업관계,” 문정인(편), 『민주화시대의 정부와 기업』(서울: 오름, 1998), p. 31.

39) 문정인, 앞의 글, p. 15.

40) 그 동안 주변지역으로 남아 있던 일부 중서부 지역이 새로운 산업공간으로 구조화되고 있다는 점이 특기할 만하다. 예컨대 그 동안 공업지역으로부터 소외되었던 일부 중서부 지역은 최근 대단위의 ‘테크노폴리스’형태의 첨단산업 연구단지가 조성되고 있는데, 1980년대 산업구조조정과 함께 반도체·컴퓨터 및 정보처리산업, 공장자동화기기·신소재·생명공학 등의 산업부문과 관련한 연구기관 등이 들어서고 있다.

의 조성과 산업구조의 고도화, 통합적 고속교류망의 구축 등을 통하여 적극적으로 지방도시 및 농어촌을 집중 육성함으로써 자발적인 인구와 산업의 지방정착을 유도하고자 하며 국민생활과 환경부문의 투자를 확대함으로써 생활의 질을 향상시키고자 하고 있다.

IV. 지역개발 전략: 이론적 대안

지역개발 정책은 산업화와 도시화에 필요한 물적 기반을 마련하고, 지역간 개발격차를 시정하며, 지역 내 사회경제적 조건을 개선하기 위한 공공 부문의 다양한 제도적·실천적 노력을 포괄적으로 지칭한다.⁴¹⁾ 서구 선진국에서 지역개발에 대한 정책적인 관심이 대두된 데에는 2가지 이유가 있다. 첫째, 산업발전이 이루어지면서 발전으로부터 점차 소외되거나 지나치게 집중되는 문제지역들이 발생하면서 국가의 정책 집행에 장애요인으로 작용했기 때문이다.⁴²⁾ 둘째, 국가발전 전략을 추진하기 위해서 지역적인 접근이 필요하게 되었기 때문이다. 국가발전을 위해서는 공간적으로 발전의 기능과 역할을 배분하는 지역정책이 효율적인 집행수단으로 인식된 것이다. 뿐만 아니라 부문계획과 도시계획의 수립·집행에서도 입지적 차원에서의 조정과 기능적 연계지역간 조정과 협력의 필요성이 높아지면서 지역계획은 중요한 정책수단으로 자리잡게 되었다.⁴³⁾

한국과 일본 등지에서 지역개발 정책은 대체로 국가주도하에 성장거점을 이용한 하향식(top-down)의 불균형 개발 전략에서 지역사회가 주체가 되는 상향식(bottom-up)의 균형 개발 전략으로 변화해 왔고, 최근에는 인류의 지속적인 생존과 발전 차원에서 환경친화적인 지속가능한(sustainable) 지역개발 전략으로의 전환 국면에 있다.

대부분의 공공정책이 그렇듯이 지역개발 정책 또한 국가의 경제발전 단계와 당대의 지배적인 가치, 그리고 다양한 사회경제적인 변화들을 반영하면서 끊임없이 변화한다. 경제성장의 효율적 달성을 목표로 하면서 제2차 세계대전 이후 본격적으로 출발한 지역개발 전략은 일반적으로 시대 변화에 따라 성장 모델, 재분배 모델, 유연체제 모델, 환경 모델로 구분할 수 있다.⁴⁴⁾

41) 김용웅·차미숙, 앞의 책, p. 21.

42) 문제지역의 예에 대해서는 각주 15) 참조.

43) 국가발전 초기단계에서는 정책 수행과정에서 지역적 차별성에 큰 관심을 두지 않게 되지만, 국가발전의 목표가 자주성의 증진, 생활 수준의 향상, 사회적 통합과 현대화의 촉진, 공간적 통합성의 증진과 같이 복합성을 띠게 됨에 따라 점차 지역적 특수성과 잠재력의 중요성이 높아지게 된다. J. Friedmann, *Urbanization, Planning, and National Development*(Beverly Hills, London: Sage Publications, 1973), pp. 22-23; 김용웅·차미숙, 앞의 책, p. 32에서 재인용.

44) 고병호, "지역개발이론의 체계적 접근과 발전동향에 관한 연구," 『한국도시행정학보』, 제8집(1995년 12월), pp. 81-89 참조.

우선 1950~60년대의 '성장 모델'에서는 공업화를 통한 양적 성장을 중요시하고, 이를 위해 국가의 적극적인 개입을 통해 지역개발이 가능하다고 본다. 따라서 이 모델은 규모의 경제(economy of scale) 달성을 목표로 효율성과 경제적 합리주의 원칙에 따라 국가주도에 의한 하향적인 지역개발 전략을 채택한다. 1970년대의 '재분배 모델'은 경제 규모의 양적 성장뿐만 아니라 질적 개선을 중요시하기 때문에 효율성 위주에서 형평성과 삶의 질 개선으로 개발목표가 전환된다. 재분배를 통한 성장을 추구하는 이 모델은 지역개발을 촉진하기 위해 지역주민의 자발적인 참여와 내부 자원의 활용을 통한 지역의 개발 잠재력의 확대를 중시하는 상향식의 내발적 개발(inward development) 방식을 채택하게 된다.

1980년대 들어서는 지방화 시대의 도래로 지역의 경쟁력을 높이기 위한 지역 중심의 정책이 중요시되었다. 따라서 지역개발 정책은 대규모 조직과 성장거점을 지양하고 지방조직과 비공식적 메카니즘을 옹호하면서 사기업 투자를 권장하는 형태로 나타났다.⁴⁵⁾ 이와 같은 개발전략의 변화는 거시적으로 볼 때, 포드주의의 대량 생산체제의 경직성과 국가 개입을 지양하고, '유연적 생산체제'에 조응하는 지역공간의 재구조화를 지향한다. 1990년대의 '환경 모델'은 개발과 환경을 대체관계(trade-off)로 보지 않고, 상호 조화와 통합이 이루어질 수 있어야 한다는 관점에서 출발한다. 즉 인류의 오랜 관심사였으면서도 과거의 성장-재분배, 효율성-형평성, 상향식-하향식 개발 논쟁속에서 방치되었던 환경문제가 그 심각성과 함께 지역개발의 가장 중요한 화두가 되면서 환경친화적인 지속가능한 개발(sustainable development) 개발방식을 중시한다.

그런데 여기서 주목해야 할 사실은, 이상의 4가지 지역개발이론 패러다임의 변화와 발전이 과거 패러다임을 전적으로 부정하면서 새로운 이론이 형성된 것이 아니라, 과거 패러다임의 방법론적 성과를 근간으로 해서 형성된 것이라는 점이다⁴⁶⁾ 따라서 실천적 차원에서 지역개발은 현실 적합한 신·구 이론의 전략을 병행·조화시키는 전략이 바람직할 것이다. 또 한 가지는 '보다 자유롭고 공정한 무역'(freer and fairer trade)의 실현을 기치로 내세우면서 거의 무차별적인 자유무역을 통해 세계적 차원의 자유경쟁을 강력하게 추진하는 세계무역기구(WTO)도 산업에 대한 정부의 직접적인 지원은 엄격하게 제한하고 있지만 지역개발에 대한 지원은 허용하고 있기 때문에,⁴⁷⁾ 지역개발의 문제는 향후 한국 사회발전

45) Edward J. Malecki, *Technology and Economic Development: The Dynamics of Local, Regional, and National Change*(New York: John Wiley & Sons, 1991), p. 107.

46) 고병호, 앞의 논문, pp. 117-118 참조.

47) WTO 체제는 국가의 직접적인 산업 육성 및 지원 정책의 중요한 정책 수단이 되었던 수출증대나 국내 생산품 사용증대를 위한 보조금을 '금지보조금'으로 규정함으로써 기존의 산업정책적 지원을 엄격히 제한하고 있는 것이다. 반면 연구개발, 지역개발, 환경 보존 등의 경우는 보조금 지급을 허용하고 있다. 특히 WTO는, 정부의 지역개발에 대한 지원이 지역개발을 위한 일반적 계획에 의하여 회원국내의 낙후지역을 위한 지원으로서 비특정적이어야 한다는 제한 규정을 마련하고 있다. 보다 구체적으로 낙후지역은 경제적·행정적 특성을 지닌 지정화상의 특정 인접지역을 지칭하며, 해당지역의 1인당 소

을 위한 거시적 프로젝트를 추진하기 위한 중요한 밑그림이 될 수 있다.

〈표 1〉 지역개발 이론의 주요 패러다임 비교

구 분	성장 모델(50s~60s)	재분배 모델(70s)	유연체제 모델(80s)	환경 모델(90s)
지도 이념	효율성 경제적 합리주의	형평성 필요(needs)의 원칙	쇄신성 유연성의 원칙	환경성 환경보전의 원칙
기본 성향	성장지향적	분배지향적	쇄신지향적	환경친화적
경제 유형	규모의 경제	분배의 경제	범위의 경제	환경경제
발전 양상	유형적 발전	무형적 발전	유연적 발전	지속가능한 발전
개발 방식	<ul style="list-style-type: none"> · 산업화 및 경제 개발 정책 · 입지적 능률성 추구 · 성장거점의 육성과 대도시 지향적 개발 · 대규모 사업방식과 자본기술 집약 · 중앙 중심의 하향식 개발전략과 적극적인 정부개입 	<ul style="list-style-type: none"> · 분배의 재구조화 · 고용촉진과 최소한의 소득보장의 소득보장 · 내향적, 내부수요 충족 · 소규모 비공식 부문의 사업 · 도·농통합적 영역 개발 · 노동집약적 중간 기술의 활용 · 지역간·계층간 균형개발의 추진 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역의 재구조화 · 내향적(inward) 투자 촉진 · 정보형 개발 · 신산업지구의 조성 · 유연생산체제에 조응하는 지역 공간 · 지방경영의 도입과 탈규제화 	<ul style="list-style-type: none"> · 인간활동에 대한 환경적 비용의 고려 · 자원절약적인 청정 기술의 사용 · 경제적 측면과 환경적 측면의 동시적 고려 · 에너지 효율성이 높은 개발방식의 모색 · 환경보전 시범도시(eco-city)의 육성

자료: 고병호, "지역개발이론의 체계적 접근과 발전동향에 관한 연구," 『한국도시행정학보』, 제8집(1995년 12월), pp. 87-88에서 발췌 작성.

이러한 맥락에서 볼 때, 오늘날 한국이 처한 지역개발의 현실적 조건은 성장 모델에서 재분배 모델로의 전환과 함께 유연체제 모델, 환경 모델도 동시에 병행 추진해야 하는 상황에 처해 있다고 할 수 있다. 그 이유는 첫째, 지역개발의 공간전략 차원에서 균형개발 전략을 추구하고 있기는 하지만, 여전히 지역간 개발격차가 현저하게 줄어들지 않았기 때문에 재분배 모델로서의 실질적인 균형개발 전략이 필요하다고 할 수 있다. 둘째, 지역 경쟁력 제고가 중요한 지역사회 발전의 가치로 인정되고 있는 오늘날, 상향식의 내생적·내발적 개발전략이 당위적인 차원에서는 그 가치를 인정받고 있을지 모르지만, 현실적으로 지역이 지역개발의 주체가 되어 지역내의 경제적 자원을 활용한 개발전략이 어느 정도나 실행되고 있고 또 그 실효성 여부가 어느 정도인지에 대해서는 의문을 갖지 않을 수 없다.

특, 가구당 소득, 또는 1인당 GDP가 전국 평균의 85% 이하인 지역, 그리고 해당지역의 실업률이 전국 평균의 110%이상인 지역에 한정하고 있다. 대외경제정책연구원, 『WTO출범과 신교역질서』(1994. 7), pp. 257-258.

셋째, 지속가능한 개발로 대표되는 환경 모델 역시, 예컨대 환경영향평가나 경관영향평가 등과 같은 제도를 마련하고 환경친화적인 개발 노력을 기울이고 있기는 하지만, 한편으로는 해당 지역주민에게는 개발과 대체관계(trade-off)인 것으로 간주되어 사유재산권 침해 논쟁(예컨대, 그린벨트 제도)을 불러일으키거나, 다른 한편으로는 환경보전에 대한 지나친 집착으로 극심한 지역이기주의(예컨대, 쓰레기 처리장 건설 반대)를 불러일으키는 등의 지역개발의 갈등과 혼란의 원인이 되고 있다.

이렇게 볼 때, 앞으로의 우리의 지역개발 전략⁴⁸⁾은 공간전략에서는 균형 개발 전략을,

- 48) 네 가지가 있다. 첫째로 지역개발의 공간 전략으로서 균형개발 전략이다. 지역간 균형개발 전략은 국가의 정책목표가 경제성장이나 투자 효율성의 증진보다는 사회적 통합과 형평성에 높은 가치를 부여하는 경우에 채택된다. 오늘날 우리의 정책 기조에서도 성장보다는 안정과 분배를 보다 중요한 가치로 채택하고 있다. 또한 그 동안의 격심한 지역간 개발격차가 정치의식으로 내면화되어 '지역감정'이라는 정치적 쟁점이 되고 있고, 이것이 전체 사회통합에 가장 중요한 저해요인으로 작용하고 있다. 이러한 현실을 반영할 때 지역간 균형개발 전략을 통한 지역간 개발격차를 해소하는 문제는 지역개발의 핵심적인 문제라 아니할 수 없다. 거시적으로 볼 때 한국 사회의 정치사회적 통합을 위한 근본 해결책은 지역간 균형발전을 통한 개발격차의 해소에 있다는 점에서 지역간 균형개발 전략은 하나의 당위적 현실이 된다. 둘째로 지역개발의 집행전략으로서 상향식 지역개발 전략이다. 하향식 지역개발 전략은 효율성 위주의 개발전략 채택의 논리적 근거로서 추진 주체는 중앙정부이다. 주로 개발도상국이나 저발전국들이 국가적인 차원에서 자원을 동원하고 활용하는 전략 추진이 요구될 때 채택된다. 이에 따라 지역주민이나 지방자치단체는 지역개발 사업 추진을 위한 계획 및 의사결정 과정에서 배제될 수밖에 없고, 지역의 수요와 특성이 정책에 반영되기 어렵게 된다. 그러나 상향식 지역개발 전략은 개인 및 사회집단과 지역사회의 기회를 확대하고, 사회·경제·정치적 차원에서 공동의 이익을 위하여 내부적 자원 동원능력을 확대함으로써 지역사회의 복지 증진과 개인 소득의 증진 및 수요 유발을 통한 생산 확대를 꾀한다. 지역개발과 관련된 계획이나 의사결정 과정이 지방분권적으로 이루어지기 때문에 지방자치단체와 지역주민이 추진 주체가 되며, 따라서 해당 지역의 수요와 특성이 쉽게 정책에 반영될 수 있다. 셋째로 지역개발의 자원활용전략으로 내생적 지역개발 전략이다. 지역개발을 위한 자원이 외부에서 충당될 경우, 지역내에서 생산된 이익은 외부로 유출되고 지역경제의 외부 시장 및 자본에 대한 의존성 심화를 가져오며, 궁극적으로는 지역생산의 증대가 지역주민의 소득으로 직접 연계되지 못한다. 뿐만 아니라 지역의 자원을 단순히 생산 수단화함으로써 자원의 오·남용으로 개발 잠재력을 약화시키고 환경파괴를 유발할 위험성도 크다. 따라서 내생적 지역개발은 외부의 자원 및 기술 도입과 같은 투자유치보다는 지역 내부의 힘 및 지역의 창조적 노력과 내부적 자원을 활용함으로써 지역이 이니셔티브를 보유하게 되며, 지역 및 지방정부가 실질적인 정책 추진의 주체가 된다. 그러나 무한경쟁의 세계화 시대에 내부적인 수요와 자원에만 의존하는 개발전략은 장기적으로 지역의 경쟁력을 약화시켜 지역경제를 쇠퇴시킬 위험성을 내포하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 예컨대 저개발 지역의 경우, 내부적인 수요 유발과 개발을 위한 자원 동원의 어려움이 나타날 소지가 크다. 따라서 지역개발 전략의 선택은 순수하게 이론적 차원에서 양자택일식으로 결정되기보다는 지역의 경제성장 수준, 개발 잠재력과 사회적으로 합의된 개발목표에 따라 다양한 전략적 요소의 조합에 의하여 결정되어야 한다. 마지막 네 번째로 지속가능한 개발 전략이다. 지속가능한 개발은 경제성장 위주의 발전전략으로 인한 환경 파괴와 피해가 점차 심화되고 있으며, 인류의 생존기반을 위협하는 단계에 달하였다는 인식 하에 등장하게 된 환경 친화적 개발 전략이다. 환경친화적인 개발은 다음 세대에 도 지속 가능한 개발이 되게 하는 것이고, 이를 위해서는 자연과 인간의 공생관계를 유지할 수 있는 환경적 수용능력의 한계 내에서 개발을 해야 한다. 그런데 지속가능한 개발에 대한 구체적인 기준과 방식은 시대적 배경이나 각국의 경제성장 단계, 사회적 가치관에 따라 달라질 수 있는 것이기 때문에 이

집행전략에서는 하향식(top-down) 개발 전략을, 그리고 자원활용 전략에서는 내생적 개발 전략을 이념형(ideal-type)의 개발 전략으로 설정할 수 있을 것이다.⁴⁹⁾ 물론 여기에 이러한 이념형의 전략들을 구속하는 보다 상위의 전략으로 설정해야 하는 것이 환경 친화적인 지속가능한 개발 전략이다. 이것은 지역개발에서 반드시 준수되어야 하는 당위적 전략이라고 할 수 있다.

에 대한 사회적 합의의 도출이 반드시 필요하다.

- 49) 이러한 개발전략들을 굳이 '이념형'으로 규정할 것은, 어떤 특정 지역개발 전략이 절대적인 가치를 지닐 수 있는 것이 아니기 때문이다. 예컨대, 인간의 평등이 절대적 평등이 아니라 상대적 평등인 것처럼 균형개발전략도 지역간 개발의 절대적인 형평성을 요구하는 것이 아니다. 그리고 지역 중심의 지역개발도 중요하지만 개발전략의 보다 큰 틀은 국가적인 차원에서의 조정이 필요할 경우가 있을 것이다. 또 지역개발에는 활용 가능한 자원이 역내에서 동원될 수 없을 경우 외부로부터 조달해야 할 필요성이 있기 때문에 반드시 내생적 발전이 개발의 효율성을 담보하는 것은 아니다.